

Entstehung und Verbindlichkeit technischer Rechtsnormen

Thieme, Werner

Veröffentlicht in:
Jahrbuch 1996 der Braunschweigischen
Wissenschaftlichen Gesellschaft, S.85-94



Verlag Erich Goltze KG, Göttingen

Universitätsprofessor (em.) Dr. jur. WERNER THIEME (Hamburg/Celle)

Entstehung und Verbindlichkeit technischer Rechtsnormen

I. Zum Thema

Auf der heutigen Tagung, auf der die Braunschweigische Wissenschaftliche Gesellschaft versucht, Ingenieure und Juristen zu einem Gespräch über den Begriff und die Funktionen von Normen zusammenzuführen, habe ich es übernommen, in einem einleitenden Referat etwas zu den Fragen der Entstehung und Verbindlichkeit technischer Normen aus der Sicht des Juristen zu sagen. Ich tue dies unter dem Ziel der Tagung, daß wir uns besser verstehen lernen, daß wir zunächst erfahren, worüber wir sprechen, wenn wir über den Begriff der technischen Normen reden. An sich gibt es den Begriff der technischen Normen in der rechtswissenschaftlichen Dogmatik nur in Ansätzen¹⁾. Aber wir verständigen uns leicht, wenn wir sagen, daß es um Normen der Technik geht, d.h. um die zahllosen Normen, auf die die Juristen immer wieder stoßen, wenn sie mit Fragen technischer Anlagen und ingenieurwissenschaftlichen Problemen umgehen. Es gibt hier auch für uns als Juristen besondere Bedingungen, die uns fragen lassen, ob unsere herkömmlichen normentheoretischen Vorstellungen noch stimmen oder ob wir neu denken müssen, ja vielleicht schon lange auf dem Wege sind, neu zu denken.

II. Begriff der „technischen Rechtsnormen“

Auch wenn wir den Begriff der technischen Normen noch nicht mit hinreichender Bestimmtheit gebildet haben, möchte ich ganz kurz sagen, welche Bereiche wir in unser Gespräch einbeziehen müssen. Der Bereich der Technik ist weit: Es gehören dazu das Bauwesen mit Hoch- und Tiefbau, Maschinenwesen, Elektrotechnik, Elektronik und Datenverarbeitung, Bergbau und Hüttenwesen, Energietechnik, Schiffsbau, chemische und physikalische Technik, Medizintechnik, Verkehrstechnik, Verfahrenstechnik u.a.m.

Teilweise haben wir es mit staatlichen Normen zu tun, die vom Parlament erlassen worden sind, überwiegend mit Bundesgesetzen wie dem Atomgesetz²⁾, dem Kreislauf-

¹⁾ Die Problematik liegt auch daran, daß der Jurist den Begriff der Technik unterschiedlich verwendet, einerseits als „technische“ Ausführung beliebiger (auch sozialer) Sachverhalte (vgl. z. B. BVerfGE 38, 229; 49, 89, 134), andererseits als Technik im Sinne der Ingenieurwissenschaften, z. B. im Gesetz über technische Arbeitsmittel (i. d. F. d. Bek. v. 23. Oktober 1992, BGBl. I S. 1793). – Zur Problematik allgemein Hans Peter Bull, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 1997, RdNr. 398.

²⁾ i. d. F. d. Bek. vom 15. Juli 1985, BGBl. I S. 1565, zuletzt geändert durch G. v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354

wirtschafts- und Abfallgesetz³⁾, dem Strahlenschutzvorsorgegesetz⁴⁾, dem Gerätesicherheitsgesetz⁵⁾. Aber auch die Länder haben technische Normen erlassen, am wichtigsten scheint mir die Landesbauordnung zu sein⁶⁾.

Diese Gesetze werden durch Verordnungen durchgeführt: Ich werde auf einige so gleich eingehen, auf Verordnungen zum BImSchG⁷⁾. Die Straßenverkehrszulassungsverordnung als Bundesrecht⁸⁾ oder Verordnungen nach dem Gefahrenabwehrgesetz als Landesrecht⁹⁾ wären weitere dankbare Beispiele.

Verordnungen werden in der Regel von der Bundes- oder Landesregierung oder von einzelnen Ministern erlassen, ebenso aber auch von der Mittelinstanz, den Bezirksregierungen. Örtliche Bauvorschriften nach der NBauO werden von den Gemeinden geschaffen und in Kraft gesetzt, wie auch die Gemeinden durch ihre Bebauungspläne teilweise technisches Recht in der Form von Satzungen erlassen¹⁰⁾. Ein weites Feld des technischen Recht in der Form autonomer Satzungen sind die Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaften¹¹⁾.

Neben diesen Vorschriften, die vom Staat oder von anderen Trägern öffentlicher Verwaltung auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden, stehen die Verbandsnormen¹²⁾, die uns gerade heute interessieren werden, die für den Juristen an sich keine Normen sind, sondern private Vorschriften, die der Öffentlich-Rechtler oft negiert, wenn er seine Normentheorie ausbreitet. Und doch sind sie – das wird der heutige Tag vermutlich zeigen – für den Juristen von Wichtigkeit. Wir Juristen wollen von den Ingenieuren mehr erfahren über die Entstehungs- und Wirkungsbedingungen gerade in diesem Bereich, um ihn in unsere Vorstellungswelt einordnen zu können.

Die Problematik, über die wir sprechen, betrifft ganz überwiegend Sicherheitsprobleme, die öffentliche Sicherheit und Ordnung, das sogenannte Verwaltungspolizeirecht, die technische Sicherheit. Genau dies ist auch das Problem vieler Ingenieure.

Bei den Problemen der Sicherheit ist vielfach die Regelmäßigkeit des Handelns wichtig. Rechtsnormen sind Leitbilder für das Handeln des Juristen, der Rechtsstaat als eines der höchsten Güter in der Begriffswelt des Juristen fordert Normiertheit, Bestimmtheit,

³⁾ vom 27. September 1994, BGBl. I S. 2705, geändert durch G. v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354

⁴⁾ vom 19. Dezember 1986, BGBl. I S. 2610, zuletzt geändert durch G. 24.6.1994, BGBl. I S. 1416

⁵⁾ i. d. F. d. Bek. vom 23. Oktober 1992, BGBl. I S. 1793, zuletzt geändert durch G. v. 19.7.1996, BGBl. I S. 1019

⁶⁾ In Niedersachsen gilt die NBauO i. d. F. vom 6. Juni 1986, GVBl. S. 157

⁷⁾ Bundesimmissionsschutzgesetz i. d. F. d. Bek. vom 14. Mai 1990, BGBl. I S. 880, zuletzt geändert durch G. vom 9.10.1996, BGBl. I S. 1498. – Ein Verzeichnis der Durchführungsverordnungen befindet sich in: Sartorius, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik, Loseblattsammlung Stand 31. Januar 1996, Ordnungsnummer 296, Fn. 2

⁸⁾ i. d. F. d. Bek. vom 28. September 1988, BGBl. I S. 1793, zuletzt geändert durch G. v. 27.12.1993, BGBl. I S. 1378

⁹⁾ Nds. Gefahrenabwehrgesetz i. d. F. v. 13. April 1994, GVBl. S. 172, §§ 54f.

¹⁰⁾ BauGB § 10; vgl. ferner NBauO § 97 Abs. 1

¹¹⁾ SGB VII §§ 15f.

¹²⁾ vgl. unten bei IV 6

Voraussehbarkeit, Rechtssicherheit. Das ist auch für den Bürger wichtig; er muß wissen, woran er ist.

Auch unter technischen Gesichtspunkten ist die Normierung wichtig. Technische Anlagen und Geräte werden produziert. Normen müssen für die Sicherheit von Verbrauchern und Nutzern bestehen, Handlungssicherheit für die Hersteller. Die Rationalität des Handels im technischen Bereich, eine der wichtigsten Voraussetzungen unseres Wohlstandes, wird durch technische Normen gesteuert. Verantwortlichkeiten werden durch technische Normen verteilt, Haftungsproblem vorgedacht und im Schadensfälle auf Grund von Normen abgewickelt. Auch für den Wettbewerb spielen Normen eine wichtige Rolle.

Juristen und Ingenieure stehen vor demselben Problem, der Schaffung von Normen. Dabei besteht eine weitgehende Identität der Normen, freilich keine vollständige. Es gibt technische Normen, die nicht Rechtsnormen sind. Und es gibt Rechtsnormen, die nicht technischen Normen sind. Mein Referat behandelt nur Rechtsnormen als technische Normen.

III. Allgemeines zur Normentheorie

Ich muß ein paar Vorbemerkungen zu den normentheoretischen Vorstellungen der Juristen machen, damit die Ingenieure das Denken des Juristen verstehen. Die Voraussetzungen für dieses Denken liegen in der Verfassung, im Grundgesetz. Dieses geht von der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft aus, von einem „Innen“ und einem „Außen“ in Bezug auf den Staat¹³⁾.

Die Bürgerfreiheit gegenüber dem Staat verlangt, daß Eingriffe in Freiheit und Eigentum des Bürgers nur durch Gesetz des Parlaments, das sich das Volk selbst gewählt hat, beschlossen werden, d.h. durch die von uns so genannten Gesetze im formellen Sinne¹⁴⁾. Dies gilt notwendig für alle Sicherheitsnormen. Die Gewaltenteilung im Staat, auch eine der Grundvorstellungen unserer Verfassung¹⁵⁾, verlangt das.

Die Praxis verhindert, daß diese ideale Vorstellung verwirklicht wird, allein die Zahl der Normen macht das unmöglich. Im übrigen hat das Parlament auch keinen hinreichenden technischen Sachverstand. Der schnelle Wandel, der Fortschritt im Bereich der Technik macht es unmöglich, die Produktion aller technischen Normen in die Hand des schwerfällig arbeitenden Parlaments zu legen.

Mittel zur Abhilfe ist in erster Linie die Rechtsverordnung. Ich sagte schon, wir haben auch autonome Satzungen von Selbstverwaltungskörperschaften. Diese werde ich jedoch nicht behandeln. Für die Verordnungen gibt es einige wichtige Vorstellungen in der Verfassung, die ich kurz benenne, weil die Verordnungen das Gewaltentrennungsprinzip

¹³⁾ Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1995, § 3 Rdnr. 4f.

¹⁴⁾ Dies ist der Kern der Lehre vom sog. Gesetzesvorbehalt, vgl. BVerfGE 40, 248f.; 49, 126

¹⁵⁾ Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG

durchbrechen: Ermächtigung für den Verordnungsgeber im formellen Gesetz, die Bestimmtheit der Ermächtigung und die Verkündung der Verordnung im Gesetzblatt wie ein Gesetz unter Nennung der Ermächtigungsgrundlage¹⁶⁾. Nur die Verordnungen, die diese strengen Bedingungen erfüllen, sind für den Bürger verbindlich.

Anders steht es mit den Verwaltungsvorschriften, die auch technische Normen zum Inhalt haben können. Sie sind verwaltungsintern, sie wenden sich an die Bediensteten des Staates¹⁷⁾. Nur diese Bediensteten sind gebunden. Sie sind keine Rechtsnormen im Sinne der Rechtsnormentheorie. Als Rechtsnormen bezeichnen wir nur die nach außen wirkenden Normen.

In der Praxis freilich wirken auch die Verwaltungsvorschriften vielfach wie Rechtsnormen. Dies geschieht auf mehreren Wegen und unter mehreren Titeln:

- Sie werden als Auslegungsnormen, insb. bei den unbestimmten Gesetzesbegriffen angesehen und bestimmen damit den Inhalt des Gesetzes,
- Sie sind Ermessensbegriffe, d.h. sie sind Anweisungen der Ministerien an die nachgeordneten Verwaltungsbehörden, wie diese bei einem vom Gesetzgeber offen gelassenen Ermessensspielraum diesen auszufüllen haben.
- Dies führt bei ständiger Anwendung der Verwaltungsvorschrift zu einer Selbstbindung, auf die sich der Bürger teilweise – wie auf eine Rechtsnorm – berufen kann, soweit die Verwaltungsvorschrift ihn begünstigt.
- Der Gleichheitssatz des Grundgesetzes verlangt eine gleichheitliche Anwendung der Verwaltungsvorschriften. Dies führt ebenfalls praktisch dazu, daß die Verwaltungsvorschriften eine Außenwirkung entfalten.
- Manche Verwaltungsvorschriften sind sogenannte Allgemeinverfügungen, d.h. Verwaltungsakte (vgl. § 35 Satz 2 VwVfG). Diese wenden sich nach außen, an den Bürger. Sie ergehen an den Bürger. Dies wirft eine Fülle von Problemen gerade bei technischen Normen auf, auf die ich später teilweise noch eingehen werde.

Hier geht es mir nur darum, Ihnen zu zeigen, daß wir Juristen durchaus um die Problematik unserer Normentheorie und um die Problematik der Unterscheidung von innen und außen wissen. Was das bedeutet, will ich anhand einiger Beispiele ausführen, die in unterschiedlicher Weise mit unserem Problem konfrontieren.

¹⁶⁾ Art. 80 Abs. 1 GG; Art. 43 NV

¹⁷⁾ vgl. Fn. 13 – Zur Typologie vgl. Fritz Ossenbühl, in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1995, § 7 RdNr. 32f.

IV. Beispiele

1. Die Sommersmog-Verordnung

Ich beginne mit der Sommersmog-Verordnung. Es geht um Einschränkungen und Verbote für den Betrieb von Kraftfahrzeugen und für bestimmte stationäre Betriebsanlagen bei austauscharmen Wetterlagen. §§ 40, 49 BImSchG¹⁸⁾ enthalten Ermächtigungen an die Landesregierungen, Rechtsverordnung zu erlassen, in denen Gebiete festgesetzt werden, „in denen während austauscharmer Wetterlagen ein starkes Anwachsen schädlicher Umwelteinwirkungen zu befürchten ist.“

Darauf ist in Niedersachsen im Jahre 1985 eine Verordnung ergangen¹⁹⁾; eine Anlage zu dieser Verordnung nennt die gefährdeten Gebiete. Für diese Gebiete kann Kfz-Verkehr verboten werden, für Anlagen sind Betriebsbeschränkungen möglich.

In der Verordnung wird VO im einzelnen benannt, wann „austauscharme Wetterlagen“ bestehen. Es heißt hier:

„Die austauscharme Wetterlage liegt vor, wenn

1. der vertikale Austausch innerhalb einer Luftmasse über den in der Anlage 1 genannten Gebieten durch Temperaturkonstanz oder Temperaturumkehr bis zu 700 m Höhe über dem Erdboden mindestens zwölf Stunden eingeschränkt ist und
2. der horizontale Austausch in Bodennähe in den in der Anlage 1 genannten Gebieten weniger als 3 m/s seit mehr als 12 Stunden im Mittel gemindert ist und
3. diese Wetterlage voraussichtlich länger als 24 Stunden anhalten wird.

Dann heißt es z. B. weiter (§ 3 Abs. 3):

„Die austauscharme Wetterlage wird bekanntgegeben, wenn

gemittelt über 3 Stunden die Konzentration von	
Schwefeldioxid	1,20 mg/cbm oder
Stickstoffdioxid	1,00 mg/cbm oder
Kohlenmonoxid	45 mg/cbm usw. usw. beträgt.

Der Beginn und das Ende der austauscharmen Wetterlagen wird im Rundfunk und Hörfunk oder in der Tagespresse bekanntgegeben“.

Soweit die Verordnung. Der Jurist steht nun vor folgenden Problemen: Die Norm wird zwar in Form einer Verordnung im Gesetzblatt in hinreichender Weise bestimmt. Aber die Wirksamkeit der Norm im konkreten Fall der austauscharmen Wetterlage wird nicht im Gesetzblatt bekanntgegeben. Zeitungen und Rundfunk als private Einrichtungen treten an die Stelle des GVBl. und sagen, wann die Wirkungen der Norm eintreten sollen. Dies ist keine amtliche Bekanntmachung und daher rechtsstaatlich zweifelhaft.

¹⁸⁾ vgl. Fn. 7

¹⁹⁾ VO v. 19.12.1985, GVBl. S. 616

Hier kann man sich mit dem bereits genannten Begriff der „Allgemeinverfügung“ helfen. Dies ist an sich nichts Besonderes. Normen müssen vielfach durch Verwaltungsakte realisiert werden. In der Regel werden sie, wie eine Baugenehmigung oder deren Versagung, an einzelne Personen gerichtet. Möglich ist auch an eine Vielzahl von Personen gerichtete Verwaltungsakte; das bekannteste Beispiel ist das Verkehrszeichen. Die Wirksamkeit eines solchen Verwaltungsaktes setzt aber eine effektive Bekanntgabe des Aktes voraus. Bei Verkehrszeichen, etwa einer Geschwindigkeitsbegrenzung, die mit Schnee bedeckt ist, fehlt es für den Fahrer, der die betreffende Straße noch niemals benutzt hat, an einer wirksamen Bekanntgabe.

Keine wirksame Bekanntgabe liegt in der Mitteilung durch die Tageszeitung und den Rundfunk; es fehlt die Bekanntgabe durch eine öffentliche Dienststelle. Die rechtliche Wirkung derartiger privater Bekanntgaben ist mehr als zweifelhaft. Man könnte an eine öffentliche Beleihung des bekanntgebenden Mediums denken; doch fehlt es insofern an einer gesetzlichen Ermächtigung.

2. Luftreinhalte- und Lärminderungspläne (§§ 47 und 49a BImSchG)

Als zweites Beispiel nenne ich die Luftreinhalte- und Lärminderungspläne nach dem BImSchG. Diese Pläne wirken praktisch wie Rechtsnormen. Sie wollen Verbindlichkeit auslösen. Sie schränken die Freiheit des Bürgers ein. Hier wird anstelle der Norm, die bestimmten Regeln folgt, der „Plan“ eingesetzt. Der Begriff des Plans ist im Recht weitgehend unklar. Er kann vieles bedeuten. Diese Unklarheit wird vom Gesetzgeber benutzt, um die strengen Normierungsvorschriften der Verordnungen zu umgehen. Praktisch ist der Plan eine eingreifende Norm.

Diese Pläne werden von der „nach Landesrecht zuständigen Behörde“ aufgestellt, nicht in Form der Rechtsnorm. Dann heißt es weiter (§ 47 Abs. 3 BImSchG):

„Die Maßnahmen des Luftreinhalteplans sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen des zuständigen Trägers der öffentlichen Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen.“

Dies zeigt die Verbindlichkeit, ohne daß die Normierung den verfassungsrechtlichen Bedingungen genügt.

3. Technische Anordnungen nach BImSchG

Ich komme zu einem weiteren Beispiel, den Technischen Anordnungen nach § 48 BImSchG: Die Bundesregierung wird hier zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften mit Zustimmung des Bundesrats und nach Anhörung der beteiligten Kreise ermächtigt. Das bekannteste Beispiel dürfte die TA Luft sein.

Die Verkündung dieser Technischen Anleitungen dürfte rechtsstaatlich nicht problematisch, wenn man sie nicht als Rechtsnorm ansieht. Die Bezeichnung als Verordnung

ist korrekterweise auch vermieden; die Verkündung erfolgt im Ministerialblatt, das nach dem Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen²⁰⁾ nicht für Rechtsverordnungen, also nicht für Rechtsnormen vorgesehen ist.

Diese Technischen Anweisungen werden allgemein beachtet wie ein Gesetz, obwohl sie nur verwaltungsintern binden. Dabei möchte ich bemerken, daß das GG derartige Technische Anweisungen auch für die Landesverwaltung verbindlich macht, obwohl die Landesverwaltung unter der theoretischen Vorstellung von innen und außen im Verhältnis zum Bund „außen“ und damit unter dem Vorbehalt des formellen Gesetzes steht.

In diesem Zusammenhang möchte ich eine theoretische Vorstellung einführen, mit der die Geltung derartiger Anweisungen teilweise begründet wird. Man sagt zwar – so auch das BVerwG²¹⁾ –, selbstverständlich bänden die Technischen Anweisungen den Bürger nicht als Rechtsnormen. Sie hätten aber die Bedeutung von „antizipierten Sachverständigenurteilen“, die mit besonderer Autorität ausgestattet sind. Für die Gerichte, die auf derartige Verwaltungsvorschriften gestützte Verwaltungsakte kontrollieren müssen, bedeutet das praktisch, daß sie sich scheuen – in der Regel mit Recht – entsprechende Verwaltungsakte aufzuheben, d.h. daß damit – vermittelt über die Gerichtspraxis – diese Anweisungen auch im Verhältnis von Bürger und Verwaltung wie eine Norm wirken.

4. Akkreditierung im Rahmen des Gefahrstoffrechts

Als weiteres Beispiel nenne ich die Akkreditierung im Rahmen des Gefahrstoffrechts. Es handelt sich um ein Abkommen der Bundesländer vom 16./17.12.1993, in dem u.a. Meß- und Prüfstellen zum Vollzug des Gefahrstoffrechts eingerichtet sind. Durch dieses Abkommen wird vom Land Hessen eine Akkreditierungsstelle eingerichtet. Deren Aufgaben liegen im Bereich der Meßtechnik. Insbesondere obliegt ihr die „Festlegung der Akkreditierungskriterien für außerbetriebliche Meßstellen.“²²⁾

Dies ist sachlich Normsetzung. Sie geschieht nicht in den Formen, die vom GG und den Landesverfassungen vorgesehen sind. Es ist eine Art Kryptorecht, das durch das Abkommen verbindlich für alle Länder wird. Mit dem Mittel des Abkommens werden die strengen verfassungsrechtlichen Vorgaben überspielt.

5. Die beteiligten Kreise

Ein weiteres Beispiel: Die Verordnungen und Technischen Anordnungen werden oft „nach Anhörung der beteiligten Kreise“ erlassen, d.h. einem Kreis von Vertretern der Wissenschaft, der Betroffenen, der beteiligten Wirtschaft, des beteiligten Verkehrswe-

²⁰⁾ vom 30. Januar 1950, BGBl. S. 23

²¹⁾ BVerwGE 55, 225; vgl. jedoch auch BVerwGE 73, 300

²²⁾ Veröffentlicht z.B. im GVBl. Mecklenburg-Vorpommern 1996, S. 154f. = Sabl. 1996, S. 1183

sens und der – bei den Anweisungen nach dem BImSchG – für den Immissionsschutz zuständigen Landesbehörden²³⁾).

Dieser Einfluß der „beteiligten Kreise“ oft z.T. ganz erheblich; wie groß er ist, läßt sich im Einzelfall nur schwer ermitteln. Juristisch handelt es sich nur um eine Anhörung, materiell wird die Entscheidung weitgehend auf die „beteiligten Kreise“ verschoben. Das ist in der Sache erfreulich. Es kommt aber auf die Auswahl der „beteiligten Kreise“ an. Durch die Auswahl der Kreise wird weitgehend über den Inhalt der Anweisungen entschieden, weil die beteiligten Kreise in der Regel die wirtschaftlich interessierten Kreise sind. Das Problem besteht darin, daß die Organisation der Auswahl und der Beteiligung dieser Kreise im Gesetz nicht hinreichend definiert ist. Die Steuerung des Entscheidungsprozesses erfolgt allein durch die Verwaltung und die mächtige Lobby, soweit sie sich mit ihren Vorstellungen durchsetzen kann.

6. DIN-Normen

Als letztes Beispiel möchte ich auf die DIN-Normen, d.h. auf die Normen des Deutschen Instituts für Normung e.V. eingehen und damit gewissermaßen schon zum nächsten Vortrag überleiten. Denn bei den DIN-Normen ist die Privatisierung der Rechtsetzung noch weiter getrieben als bei der Anhörung der beteiligten Kreise. Die Bedeutung des DIN beruht natürlich weitgehend auf der Qualität seines Normenwerkes. Die DIN-Normen sind wichtig für die – nach dem GWB wettbewerbsrechtlich zulässigen – Normungsverträge²⁴⁾, die ohne eine derartige Zulassung weitgehend unzulässige Kartelle wären. Die Normen sind für das Wirtschaftsleben schlicht notwendig, ein Segen.

Die heutige juristische Problematik ist weitgehend bestimmt durch die Europäisierung des Rechts, durch die Notwendigkeit, die Normen in Europa zu vereinheitlichen. Damit komme ich auf einen Problemkreis, den ich noch nicht berührt habe, der aber inzwischen eine ganz zentrale Bedeutung gewonnen hat. Die Bundesrepublik steht vor dem Problem, wie sie ihre europarechtliche Verpflichtung erfüllt, an der Schaffung eines einheitlichen Europäischen Normensystems mitzuwirken. Dabei zeigt sich, daß es ohne die beteiligten Kreise, ohne die Wirtschaft nicht geht. Der Staat braucht die Hilfe der Wirtschaft und er erhält sie durch das DIN. Durch einen Vertrag aus dem Jahre 1984 hat die Bundesregierung das DIN als die zuständige Normenorganisation anerkannt. Dafür werden der Bundesregierung Sitze in den Lenkungsgremien der Normenausschüsse eingeräumt. Auch verpflichtet sich das DIN, auf Antrag der Bundesregierung bestimmte Normierungsarbeiten durchzuführen²⁵⁾.

²³⁾ BImSchG § 51

²⁴⁾ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen i. d. F. d. Bek. vom 20. Februar 1990, BGBl. I S. 235, § 5

²⁵⁾ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Bundesminister für Wirtschaft, und dem DIN Deutsches Institut für Normung e.V., vertreten durch den Präsidenten, vom 5. Juni 1975, mit Ergänzungen vom 26.1./15.2.1984

Das Interessante an diesem Vertrag ist, daß hier nicht eine private Organisation zur Erledigung der öffentlichen Aufgaben des Staates herangezogen wird. Die öffentliche Aufgabe der Setzung technischer Normen ist gewissermaßen am Staat vorbei gelaufen und vom Staat nicht als eine höchst wichtige wirtschaftspolitische, d.h. als öffentliche Aufgabe erkannt worden. Europa hat die Einschaltung des Staates in diese Aufgabe erzwungen; dem deutschen Staat bleibt nichts übrig, als sich der privaten Organisation des DIN zu bedienen, um seine Aufgabe erfüllen zu können. Das hat in dem genannten Vertrag weitere Konsequenzen.

(1) Zunächst verzichtet die Bundesregierung auf den Erlass eigener staatlicher Vorschriften, soweit das DIN – in Abstimmung mit der Bundesregierung – tätig wird. Die DIN-Normen treten faktisch an die Stelle der fehlenden staatlichen Normen.

(2) Weiter verpflichtet sich die Bundesregierung bei Ausschreibungen und bei der Vergabe von Aufträgen, die einschlägigen DIN-Normen zugrunde zu legen. Auch insoweit bekommt das DIN durch den weitgehenden, freilich nicht vollständigen Verzicht auf eigene staatliche Normierung die Federführung in allen Normierungsfragen.

(3) Es ist weiter vereinbart worden, daß die Benutzung der Normen nicht als Verstoß gegen das GWB angesehen wird.

(4) Auch bei Sicherheitsprüfungen verpflichtet sich die Bundesregierung, das Normenwerk als verbindlich für sich zugrunde zu legen.

Es gibt noch andere rechtliche Auswirkungen der DIN-Normen. Aber diese Beispiele mögen genügen. Der Bundestag ist sicherlich nicht an das Normenwerk des DIN gebunden, ebenso wenig die Richter. Doch sind dabei die Grenzen richterlicher Erkenntnismöglichkeiten zu bedenken. Die Richter können technischen Fragen nicht aus eigener Sachkunde beurteilen, sondern sind fast immer auf das Urteil von Sachverständigen angewiesen. Kommt es zu einem DIN-Normen betreffenden gerichtlichen Verfahren, in dem das Gutachten eines technischen Sachverständigen eingeholt werden muß, so wird er praktisch immer den Ausschlag geben. Der Sachverständige spricht praktisch das Urteil mit seinem Gutachten.

Dieser an sich bekannte Sachverhalt führt aber dazu, daß die Gutachter, die gewohnt sind, mit den Normen des DIN zu arbeiten, diese Normen auch ihren Urteilen zugrunde zu legen pflegen. So kann auf diesem Wege das Normenwerk des DIN praktisch auch für die Rechtspflege eine Art Quasi-Verbindlichkeit erlangen²⁶⁾

²⁶⁾ vgl. dazu auch unten den Beitrag von Knoke, S. 125ff.

V. Folgerungen

Erlauben Sie mir am Ende dieses knappen Vortrages, der das Thema nur anreißen konnte, ein paar allgemeine Bemerkungen und Fragen. Die Hauptfrage: Stimmen unsere allgemeinen normentheoretischen Vorstellungen noch? Was kann der staatliche Gesetz- und Verordnungsgeber leisten? Brauchen wir ein anderes, völlig neues Verständnis der Normen?

Ehe wir wohl begründete Vorstellungen aufgeben, sollten wir versuchen, die Mängel unserer Theorie gründlicher zu analysieren. Aber eines ist sicher. Der Normenbedarf hat so ungeheuerlich zu genommen, und die Maschine der Normierungen hat ihren Lauf so beschleunigt, daß die in der Verfassung begründeten organisatorischen Vorstellungen, die hinter unseren normtheoretisch begründeten Verfassungsvorstellungen stehen, auf die Dauer nicht werden halten können. Organisationsentscheidungen waren seit jeher Volumenentscheidungen. Wenn das Volumen des Normbedarf sich so dramatisch verändert hat, wie wir das erleben, so muß die Organisation des normgebenden Apparats von Grund auf neu durchdacht werden. Der „schlanke Staat“ kann den wachsenden Bedarf an Normen weder quantitativ noch qualitativ bewältigen.

Ich will keinen Weg weisen, wohin die Fahrt gehen soll. Der Rechtsstaat ist für uns Juristen ein hohes Gut. Daher ist es eine wichtige Aufgabe, die Frage nach der Bewahrung des Rechtsstaates im Bereich des Normierungswesen sorgfältig zu beobachten. Daß bisherigen Vorstellungen vor allem im Bereich der Technik allerdings zum Problem geworden sind, habe ich zu zeigen versucht.